RESOLUCIÓN 26/2023, DE 21 DE MARZO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000068

Asunto: Reclamación presentada por Don Xxx, por su disconformidad con la información facilitada en respuesta a su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 23 de enero de 2023, Don Xxx presentó una solicitud de acceso a la información pública, ante el Departamento de Educación del Gobierno Vasco en la que requería lo siguiente:

> *"1. Solicito las actas levantadas en las Comisiones Territoriales de Planificación de Centros Escolares y de Formación Profesional con su debida constancia de los acuerdos alcanzados, así como las discrepancias existentes.*
> *También tengo entendido que existen documentos enviados a las centrales Sindicales donde se indican las alegaciones presentadas a la lista de vacantes del concurso de traslados 2022-2023 propuesta por el Departamento de Educación referente a la Formación Profesional. En esos documentos al parecer se indica la siguiente información:*
> *UDALA:*
> *ZENTRO KODEA:*
> *ESP KODEA:*
> *ESPEZIALITATEA:*
> *ESKATZAILEA:*
> *ALEGAZIOA:*
> *ALEGACIÓN:*
> *ORDEZKARITZAKO PROPOSAMENA/ PROPUESTA DE DELEGACIÓN:*
> *BAI/ SÍ:*
> *EZ/ NO:*
> *ARRAZOIAK:*
> *MOTIVOS:*
> *2. Solicito esos documentos concernientes a todos los centros de la Comunidad Autónoma de País Vasco, que se han enviado por correo electrónico a las Centrales Sindicales, con el debido borrado de los datos personales de terceras personas que pudieran aparecer en esos documentos, a excepción de los datos personales que pudieran aparecer en las alegaciones presentadas por mí, las cuales solicito que sean visibles."*

2.- Mediante Resolución de 20 de febrero de 2023 el Departamento de Educación del Gobierno Vasco concedió acceso parcial a la información solicitada, en los siguientes términos (que se transcriben de modo parcial):

> *"(…) Debe precisarse además lo referido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en lo relativo a la información obrante en el expediente administrativo en su apartado 4:*
> *4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*
> *En este sentido, atendidos los preceptos citados,*
> *Resuelve que*
> *Primero: Estimar la solicitud de acceso a la información pública presentada por la persona solicitante e identificada con el código 2023/000023, en lo relativo al traslado de la información generada en el marco competencial de esta administración, es decir las actas solicitadas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 39/2015 citado con anterioridad.*
> *Segundo: Dar traslado y notificar dicha información a la entidad solicitante."*

3.- Con fecha 21 de febrero de 2023, tiene entrada en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la reclamación formulada por Don Xxx, por su disconformidad con la información facilitada por el Departamento de Educación.

En la reclamación se recoge lo siguiente (transcrito de modo parcial):

> *"(…)*
> *El día 20 de febrero de 2023, recibo la Resolución de la Dirección de centros y Planificación con relación a la solicitud de acceso a la información pública exp:2023/000023 y se me facilitan parcialmente las ACTAS, no aportando documentos adjuntos donde debería de constar los acuerdos alcanzados, así como las discrepancias existentes de cada una de las alegaciones presentadas.*
> *Si leemos el primer párrafo de la página 4 de las actas aportadas:*
> *Analizadas por la comisión territorial de Planificación las alegaciones presentadas a la propuesta de vacantes de los concursos de traslados de los diferentes cuerpos de personal docente presentada por la administración, se*

acuerda la respuesta a las mismas que se adjunta a la presente acta, y que será enviada al director de Centros y Planificación a los efectos oportunos.
Esos documentos adjuntos forman parte del procedimiento, ya que se regula en el punto 7 de la resolución de 14 de noviembre de 2022, de los directores de centros y planificación y de planificación y organización:
7.- Los Directores de Centros y Planificación y de Planificación y Organización, previa consulta con los Servicios correspondientes de sus respectivas Direcciones, estudiarán las alegaciones presentadas y elaborarán una nueva propuesta de vacantes y resultas que se remitirá a las organizaciones sindicales.
Esta nueva propuesta, junto con las enmiendas presentadas, será debatida en las Comisiones Territoriales de Planificación de Centros Escolares y de Formación Profesional.
Se levantarán actas de las reuniones, en las que se harán constar los acuerdos alcanzados, así como las discrepancias existentes. Las actas se remitirán a los Directores de Centros y Planificación y de Planificación y Organización, para la aprobación por su parte de la propuesta definitiva.
En esas actas deberían de aparecer cada una de las alegaciones presentadas y los motivos por los que han sido aceptadas o rechazadas. Yo personalmente presenté 4 alegaciones y no he encontrado ninguna mención respecto a las mismas, en las ACTAS facilitadas. Debo de suponer que constarán en los documentos adjuntos que por ahora el Departamento de Educación no los ha facilitado.
Tampoco se me ha facilitado el documento que también solicité y está elaborado por Los Directores de Centros y Planificación y de Planificación y Organización que tras estudiar las alegaciones presentadas remitieron a las organizaciones sindicales.
En cambio, en la Resolución de la Dirección de centros y Planificación con relación a la solicitud de acceso a la información pública exp:2023/000023 se incorpora los siguientes párrafos que intuyo pretenden justificar así su intento de no aportar la documentación solicitada:
Debe precisarse además lo referido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en lo relativo a la información obrante en el expediente administrativo en su apartado 4:
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones

Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento. (…)".

4.- Con fecha 22 de febrero de 2023, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Departamento de Educación, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación fuera relevante para la resolución del mismo.

8.- El 6 de marzo de 2023, esta Comisión recepciona escrito de alegaciones del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, en el que se expone lo siguiente:

"Tras el análisis de la petición formulada inicialmente, en la respuesta inicial fue facilitada la información obrante en esta administración intentando atender a los distintos aspectos referidos en el marco de la petición cursada por el interesado y el acceso a la información pública. La información facilitada intentaba en todo momento dar respuesta motivada a los distintos aspectos recogidos en la petición y justificación de la parte que no se daba traslado.
Con relación al punto 2 se indicó lo siguiente:
"Debe precisarse además lo referido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en lo relativo a la información obrante en el expediente administrativo en su apartado 4:
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento."
Debe precisarse que la información solicitada no forma parte de las actas de acuerdo al artículo 70 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre y simplemente dichas actas recogen el acuerdo final suscrito por las partes intervinientes, al margen de los distintos borradores o posicionamientos intermedios que pudieran acontecer.
No cabe entenderse la finalidad de este acceso dado que un acta debe definirse como un documento suscrito entre las partes intervinientes donde se relaciona lo sucedido, tratado o acordado en una junta o reunión. No formando parte la persona solicitante de dichos acuerdos ni instándose ni invocándose ningún procedimiento administrativo en el que preceptivamente deban tenerse en cuenta ningún documento más que a título informativo y sujeto a la voluntad de las partes suscribientes.

Debe entenderse que la información solicitada en los términos formulados en la reclamación tiene un carácter abusivo y no justificado con la finalidad de la Ley. En este sentido y ahondando en esta conclusión, la persona solicitante ha registrado una nueva petición a través del procedimiento de información pública no con la pretensión de obtención de una información sino de la búsqueda de otro tipo de finalidad que excede este procedimiento administrativo e identificar personas al servicio de la administración pública. Lo que claramente supone un abuso y extralimitación de los límites de acceso.
Se adjunta la petición cursada el pasado 4 de marzo de 2023 y registrada el pasado 6 de marzo de 2023 con código de expediente.2023/0000104.
Cabe concluirse por tanto que la reclamación planteada pretende utilizar el procedimiento invocado no para la finalidad del mismo marcada en la Ley sino para otros intereses contra terceros para lo que se utiliza este procedimiento desnaturalizando su finalidad"

Se adjunta el documento de solicitud del expediente 2023/000104.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, obra en poder del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la citada LTAIBG.

4.- A los efectos de esta reclamación, la solicitud de información fue presentada ante el Departamento de Educación del Gobierno Vasco el día 23 de enero de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado Departamento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. La Resolución fue dictada el 20 de febrero de 2023, sin que conste la fecha de la notificación.

5.- La reclamación fue interpuesta ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública el 21 de febrero de 2023. En este sentido, el artículo 24. 2. de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

6.- El derecho de acceso a la información pública goza de un amplio reconocimiento en su ordenamiento y, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.
Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017(rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".
De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y

atenderá a las circunstancias el caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legamente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)"

7.- Entrando en el análisis de la información solicitada, y habiéndose ya concedido acceso a las *actas levantadas en las Comisiones Territoriales de Planificación de Centros Escolares y de Formación Profesional con su debida constancia de los acuerdos alcanzados, así como las discrepancias existentes*, y en lo que respecta a su reclamación, que es la pretensión de acceder a *esos documentos concernientes a todos los centros de la Comunidad Autónoma de País Vasco, que se han enviado por correo electrónico a las Centrales Sindicales, con el debido borrado de los datos personales de terceras personas que pudieran aparecer en esos documentos, a excepción de los datos personales que pudieran aparecer en las alegaciones presentadas por mí, las cuales solicito que sean visibles,* esta Comisión debe realizar las siguiente precisiones:

El acceso a las actas de órganos colegiados ya ha sido objeto de análisis por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y de esta Comisión en varias resoluciones, con resultados favorables al acceso, siendo avalada esta posición por el Tribunal Supremo en su Sentencia 235/2021, de 19 de febrero de 2021, en la que establece la siguiente doctrina jurisprudencial sobre la materia:
"En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integras de cada uno de sus miembros."

Siguiendo la doctrina que ha ido produciéndose desde la entrada en vigor de la LTAIBG, se debe afirmar que debe ser accesible la información sobre las personas asistentes, el orden del día de la reunión y las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, pues tal información es imprescindible para determinar si el órgano se constituyó válidamente y, en consecuencia, la legalidad de los acuerdos adoptados. De igual forma, la información sobre los miembros asistentes a una sesión de un órgano colegiado debe estimarse como un dato personal meramente identificativo relacionado con el funcionamiento del órgano –art. 15.2 LTAIBG-, que, como regla

general, es accesible. Incluso, esta accesibilidad debería alcanzar a la identificación de aquellas personas invitadas a participar en la sesión.
También debe ser accesible la información sobre los puntos principales de las deliberaciones. La citada sentencia del Tribunal Supremo 19 de febrero de 2021, reconoce que es cierto que debe diferenciarse entre las "actas" de las reuniones de un órgano colegiado y sus "acuerdos": *"Las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015, mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión. Ahora bien, esta distinción no tiene la trascendencia pretendida, no pudiendo compartirse la solución alcanzada en la sentencia de instancia cuando afirma que el deber de confidencialidad afecta también a las actas de las sesiones. (…) en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados".*
Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron".

Por otra parte, es de recordar que la propia jurisprudencia tiene declarada que la información acerca de los puntos principales de las deliberaciones forma parte de la motivación de los acuerdos en los órganos colegiados. Asimismo, al tratarse de una síntesis de las deliberaciones, que corresponde realizar al secretario del órgano, su divulgación no supone interferencia alguna sobre el proceso interno de adopción de los acuerdos y, por el contrario, sirve a la finalidad del principio de transparencia pública, en el sentido de que los ciudadanos y ciudadanas *puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan* (primer párrafo de la exposición de motivos de la LTAIBG).

Los votos particulares también deben ser accesibles en la misma medida en que lo son los acuerdos adoptados por el colegio, pues tales votos particulares deben incorporarse al texto aprobado.

Finalmente, respecto de la accesibilidad de las intervenciones propias, así como al sentido de su voto favorable o contrario al acuerdo que un miembro del colegio solicite que se hagan constar, la doctrina administrativa entiende que es plausible pensar que si la Ley reconoce el derecho a los miembros de los órganos colegiados a que tales circunstancias se plasmen en el acta (derecho que no se extiende a que se plasmen

fielmente las intervenciones de los demás miembros), es porque la Ley considera que, en tales casos, debe prevalecer la constancia de tales aspectos del proceso de adopción del acuerdo sobre la (supuesta) confidencialidad de las deliberaciones, y, con ello, la posibilidad de su accesibilidad. Y este criterio tiene respaldo de modo implícito en un pronunciamiento del Tribunal Supremo, según el cual del régimen legal de los órganos colegiados se desprende que *«la ley no otorga relevancia al criterio individual de cada uno de los miembros que componen el órgano colegiado, sino a su mayoría, salvando los supuestos de votos expresos. De esta forma, el criterio o sentido de voto de cada uno de los miembros carece de trascendencia que la parte pretende, salvo para conformar la decisión mayoritaria, por ello, una vez alcanzada la mayoría, la opinión individual de cada miembro se integra de forma definitiva en aquella mayoritaria, sin que quepa su posterior disgregación, salvo la excepción indicada, a instancia exclusiva de cada miembro. Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como "información" a los efectos de la ley, la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto o la transcripción de su intervención, como admite la Ley».*

Es por ello que, la documentación de trámite que facilita el proceso de adopción de los acuerdos puede considerarse parte del proceso de conformación de la decisión mayoritaria, y no tiene por qué formar parte de la documentación del acta, por lo que siempre que esté vinculada con la opinión individual de cada miembro, no cabría considerarla como información a los efectos de la LTAIBG.

8.- Cuestión diferente es la posible aplicación a las actas de los órganos colegiados de alguna de las causas de inadmisión, como el que puedan ser consideradas información auxiliar o de apoyo, algo que no resulta aceptable puesto que el conocimiento de los acuerdos adoptados, en este caso plasmados en un acta de la sesión, supone la mínima información que debe conocerse a los efectos de poder valorar y controlar la actuación de una entidad y, por lo tanto, afecta directamente al principio de rendición de cuentas de los organismos sujetos a ella que constituye el eje fundamental de la LTAIBG. No así para los documentos intermedios de conformación de la voluntad del órgano, puesto que contienen opiniones o valoraciones personales del autor, que no tienen la consideración de finales, sino de preparatorias de la actividad del órgano, comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento, cuya motivación –si es de carácter esencial- se hará figurar en la decisión final que se incorpore en el acta, o si el miembro en particular quiere hacerla constar. En este sentido, se recoge en el Criterio Interpretativo CI/006/2015 sobre Causas de inadmisión de solicitudes de información: Información de carácter auxiliar o de apoyo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que esta Comisión comparte.

9.- Por último, indicar que sí afectaría la causa de inadmisión relativa a información en curso de elaboración establecida en el artículo 19.1 a) de la LTAIBG, para los borradores de las actas, que hasta su aprobación son suceptibles de adiciones, supresiones y enmiendas, y por lo tanto no son ni autorizadas, ni visadas, ni completas. Elementos estos que también resultan aplicables a los documentos intermedios que contribuyen al proceso de adopción de los acuerdos, y que pueden además considerarse limitados por la garantía de confidencialidad en los procesos de toma de decisión.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación presentada por Don Xxx, por su disconformidad con la información facilitada en respuesta a su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Segundo.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Tercero.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI